

**USTAVNOSUDSKA PRAKSA U REPUBLICI HRVATSKOJ U
OBLASTI ZAŠTITE PRAVA NACIONALNIH MANJINA²**

1. Uvod

U okviru projekta „Nacionalna zajednica – Manjina – Identitet: Uloga i aktivizam nacionalnih ustavnih sudova u zaštiti ustavnog identiteta i ustavnih vrednosti manjinskih prava“ – koji se ostvaruje u saradnji dva pravna fakulteta, jednog iz Segedina (Mađarska) i drugog iz Novog Sada (Srbija), pod pokroviteljstvom Ministarstva pravde Mađarske – istraživači (pravnici) iz celog regiona traže odgovor, između ostalog, na pitanja: 1) kakva je relativna težina manjinskih prava u ustavnosudskoj praksi pojedinih država (tačnije, Slovačke, Mađarske, Slovenije, Hrvatske, Srbije i Rumunije) u odnosu na druga ustavom garantovana prava u slučaju njihovog konflikta, 2) da li postoji aktivizam od strane ustavnog suda u vezi sa manjinskim pravima, i ako postoji, da li je taj sudski aktivizam pozitivno doprineo shvatanjima o manjinskim pravima ili nije, i najzad 3) koje ustavne vrednosti se štite

¹ Docent na Fakultetu za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkatić, Novi Sad, Univerzitet Union; e-mail: beretka.katinka@gmail.com.

² The research has been carried out as part of the programs of the Ministry of Justice enhancing the level of legal education. (Istraživanje je sprovedeno u okviru programa Ministarstva pravde za razvijanje obrazovanja pravika.)

prilikom interpretacije ustavnih odredaba, naročito u kontekstu poštovanja ustavnog identiteta date zemlje i pozicije manjinskih prava u tom identitetu.

U ovom radu, analizom izabranih slučajeva pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske (dalje: Ustavni sud) bavimo se samo jednim uskim segmentom spomenutog projekta, a to je uloga Ustavnog suda u zaštiti prava nacionalnih manjina, sa posebnim osvrtom na način tumačenja pojedinih prava u odabranim odlukama. Cilj nam je da po mogućnosti utvrdimo osnovne, zajedničke principe kojima se Ustavni sud u predmetnim slučajevima rukovodio prilikom odlučivanja o odbijanju ili usvajanju ustavnih tužbi, odnosno u postupcima ocene ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata: da li je u periodu od 2000. godine pa do današnjih dana usvojio nekakav koncepcionalni, načelni stav u pravnom smislu reči, bez politizacije teme, ili je možda aktivizmom, ili na osnovu tekstualizma pristupio rešavanju konkretnih pitanja. Odluka Ustavnog suda iz jula 2019. godine u vezi sa ostvarivanjem ravnopravne službene upotrebe jezika i pisma srpske zajednice na teritoriji Grada Vukovara daje posebnu aktuelnost ovoj temi, a istovremeno lepo ukazuje na nedoslednu primenu „ustavnog testa“ koji je Ustavni sud izradio prilikom odlučivanja o drugim slučajevima u oblasti manjinskih prava, takođe predstavljenim u okviru ovog rada.

2. Nacionalne manjine i manjinska prava u Republici Hrvatskoj

U temeljnim principima (tzv. izvorišnim osnovama) Ustava Republike Hrvatske, Hrvatska se definiše kao „*nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Jevreja, Nemaca, Austrijanaca, Ukrajina, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumuna, Turaka, Vlaha, Albanaca i drugih, kojima se jemči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje prava u skladu s demokratskim normama OUN-a i zemalja slobodnog sveta.*“³ Iako su prema popisu stanovništva iz 2011. godine u Republici Hrvatskoj od popisanih 4.284.889 stanovnika 7,67% pripadnici nacionalnih manjina, pored srpske nacionalne zajednice koja predstavlja 4,36% ukupnog stanovništva, nijedna druga manjinska grupa nije prešla prag od 1%.⁴ Ovaj podatak se inače lepo reflektuje i u izabranim ustavnosudskim predmetima koji se u većini slučajeva odnose na prava, odnosno mesto srpske zajednice u hrvatskom društvu koja se prema svojoj specifičnoj

³ Izvorišne osnove, stav 2 Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14.

⁴ Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske: Popis 2011 jer zemlje čine ljudi – Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011 – Stanovništvo prema državljanstvu, narodnosti, vjeri i materinskom jeziku, Zagreb, Statistička izvešća, 2013, str. 11.

političko-istorijskoj poziciji i dalje nalazi negde između integracije i asimilacije, i prema kojima pripadnici hrvatskog naroda imaju najveću socijalnu distancu.⁵ Nezavisno od formalne zaštite manjinskih prava, uključujući i kolektivna, obezbeđene u raznim pravnim propisima, Srbi zbog svoje teritorijalne disperzije retko mogu da ih u praksi ostvaruju u potpunosti.⁶

Ustav Hrvatske inače vrlo oskudno reguliše manjinska prava. Član 15, pored garantovanja ravnopravnosti pripadnicima svih nacionalnih manjina, posebno jemči slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodu upotrebe maternjeg jezika i pisma, kulturnu autonomiju, odnosno mogućnost izbora svojih predstavnika u Hrvatski sabor. Dalje preciziranje manjinskih prava ostavljeno je zakonodavcu koji ih je uredio u tzv. Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina (dalje: Ustavni zakon). Iako se zove „ustavni zakon“, ne donosi se u postupku za promenu Ustava, nego predstavlja organski zakon koji se usvaja dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika u Hrvatskom saboru.⁷ Zbog toga Ustavni sud u više navrata nije prihvatio predlog za brisanje naziva „ustavni“ iz imena i teksta Ustavnog zakona,⁸ jer ovakav *falsa nominatio* ne menja pravnu prirodu zakona, ne čini ga pravno drugačijim od onoga

⁵ RADUŠKI, N.: Srbi od konstitutivnog naroda do nacionalne manjine, Srpska politička misao, 2, 2012, str. 451.

⁶ RADUŠKI, N.: 2012, str. 452.

⁷ Član 83, stav 1 Ustava Republike Hrvatske.

⁸ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-I-1029/2007 od 07. 04. 2010, Narodne novine, br. 47/10.

što po Ustavu i po svom sadržaju jeste, a Ustavni sud ga ne ocenjuje po imenu nego po pravnoj prirodi.⁹ Na osnovu ove logike Ustavni sud je poništio odredbe Ustavnog zakona jer se istim proširio krug podnosilaca ustavnih tužbi suprotno Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu¹⁰ koji je inače ustavni zakon ne samo po nazivu nego i po načinu donošenja,¹¹ i po svojoj poziciji u hijerarhiji pravnih izvora nalazi se iznad zakona o pravima manjina.

Ustavni zakon sadrži klasičan katalog individualnih i kolektivnih manjinskih prava, kao što su upotreba ličnog imena, služenje svojim jezikom i pismom, privatno i u javnoj upotrebi, te u službenoj upotrebi, pravo na obrazovanje na maternjem jeziku, upotreba simbola, održavanje, razvoj i iskazivanje vlastite kulture poput kulturne autonomije, pristup sredstvima javnog informisanja i informisanje na svom jeziku, srazmerna zastupljenost u javnom sektoru, manjinska samouprava u vidu veća u jedinicama lokalne samouprave.¹² Naravno, manjinska prava se regulišu i nizom drugih specijalnih zakona na koje se i sam Ustavni zakon na više mesta direktno ili indirektno poziva.¹³ Prema Venecijanskoj

⁹ Tačka 5 Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-I-774/2000 od 20. 12. 2000, Narodne novine, br. 1/01.

¹⁰ Tačke 5–8 Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-I-1029/2007 od 07. 04. 2010.

¹¹ Član 127 Ustava Republike Hrvatske.

¹² Član 7 Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine, br. 155/02, 47/10, 80/10.

¹³ Na primer, pozivanje na konkretne zakone: Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina (član 11, stav 2),

komisiji ovaj nomotehnički pristup (može da) stvara nedoumicu u vezi sa primenom Ustavnog zakona i sektorskih zakona u konkretnim slučajevima, i postavlja pitanje hijerarhije između njih.¹⁴

Zabrinutost Venecijanske komisije dobila je svoju praktičnu dimenziju u ustavnoj tužbi zbog odbijanja izdavanja lične karte i na srpskom jeziku i ćirilicom pismom u skladu sa članom 9, stav 2 Ustavnog zakona. Prema navodima podnosioca pravo na dvojezičnu ispravu „*pripada svakom pripadniku nacionalne manjine koji to zatraži, bilo gde na području Republike Hrvatske i bez obzira na to je li za područje jedinice lokalne samouprave u kojoj ima prebivalište i u kojoj traži izdavanje osobne iskaznice* (lične karte – B. K.), *propisana ravnopravna službena upotreba manjinskog jezika i pisma*“ ili ne, jer sam Ustavni zakon u predmetnoj odredbi uopšte ne spominje službeni status manjinskog jezika, niti se poziva na uslove iz drugog zakona. Nasuprot tome, Ustavni sud je tumačio ovu odredbu zajedno sa članom 12, stav 3 Ustavnog zakona

Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj (član 12, stav 2), Zakon kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor (član 19, stav 4), Zakon kojim se uređuje izbor članova predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave (član 20, stav 2), itd. i pozivanje na zakone i druge propise Republike Hrvatske na generalan način (član 4, stav 1, član 9, stav 1, član 10, član 18, stav 3, itd.).

¹⁴ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION): Opinion N° 216/2002 of 25 March 2003 on the Constitutional Law on the Rights of National Minorities in Croatia, p. 3.

koji propisuje da se detaljni elementi i način službene upotrebe manjinskih jezika reguliše Zakonom o upotrebi jezika i pisma nacionalnih manjina, nezavisno od toga da se u konkretnom primeru Ustavni zakon ne poziva na odredbe ovog propisa. Sud nije ulazio u analizu moguće kolizije između dva zakona (to jest da Ustavni zakon bezuslovno priznaje pravo na dvojezičnu ličnu kartu na teritoriji cele države, dok Zakon o upotrebi jezika vezuje ostvarivanje ovog prava za službeni status datog manjinskog jezika); faktički dao je prednost sektorskom zakonu u odnosu na Ustavni zakon kada je odbio ustavnu tužbu,¹⁵ ne uzimajući u obzir da je na ovaj način uskratio korišćenje jednog jezičkog prava. Ustavni zakon inače sadrži smernicu za tumačenje sopstvenih odredaba, a i drugih akata u oblasti manjinskih prava, što se obavezno vrši sa svrhom poštovanja pripadnika nacionalnih manjina i hrvatskog naroda, razvijanja razumevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga među njima.¹⁶

S druge strane, odlučujući o jednom izbornom sporu Ustavni sud je poništio izborne rezultate u Brodsko-posavskoj županiji kojima se utvrdilo da pripadnici srpske nacionalne manjine nisu ostvarili odgovarajuću zastupljenost u županijskoj skupštini, jer umesto primene člana 104, stav 1 Zakona o lokalnim izborima, kojim bi se garantovalo jedno poslaničko mesto za srpsku zajednicu – nezavisno od neispunjenja uslova iz

¹⁵ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-III-4856/2004 od 12. 03. 2007.

¹⁶ Član 8 Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

Ustavnog zakona – Državna izborna komisija je zasnovala svoju odluku na članu 20 Ustavnog zakona na osnovu čega Srbi ne bi dobili nijedan mandat u konkretnom slučaju.¹⁷ Prema obrazloženju suda Ustavnim zakonom propisuje se „*onaj minimum prava koji pripadnici nacionalnih manjina moraju imati kada govorimo o njihovoj zastupljenosti u predstavničkim telima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (udeo od 5% u stanovništvu jedinice ili pravo propisano statutom jedinice), dok se posebnim zakonom, u ovom slučaju Zakonom o lokalnim izborima [...] to pravo može i proširiti.*“¹⁸

Može se zaključiti da prema ustavnosudskoj praksi Ustavni zakon predstavlja *lex generalis* u slučaju konflikta sa nekim specijalnim propisom, nezavisno od toga da li sadrži veća prava za nacionalne manjine u odnosu na *lex specialis* (sektorski zakon) ili ne. Takođe je potvrđeno (naročito u prvom slučaju) da se Ustavni sud ne „plaši“ ekstenzivnog tumačenja namere zakonodavca, što u predmetnom primeru može da se smatra čak i aktivizmom sa njegove strane. „*Sudski aktivizam nastaje onda kad se sudovi više ne brinu samo za presuđivanje pravnih sporova, već im je cilj stvaranje društvene politike, čime oni zahvaćaju mnogo više ljudi i interesa negoli je to slučaj u rešavanju pojedinačnog*

¹⁷ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-VII-3122/2013 od 04. 06. 2013, Narodne novine, br. 67/13.

¹⁸ Tačka 3 Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-VIIA-3004/2013 od 26. 05. 2013.

slučaja.“¹⁹ Naravno, bilo bi pogrešno izvesti bilo kakvu konkluziju na osnovu jednog izolovanog slučaja, zato u narednim poglavljima ovog rada detaljnije analiziramo pojedine odluke Ustavnog suda u oblasti manjinskih prava, posebno imajući u vidu shvatanje suda o pravnim, političkim, društvenim granicama sopstvenih nadležnosti.

3. Status i nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske

Republika Hrvatska je prihvatila klasičan evropsko-kontinentalni model ustavnog sudovanja koji se vezuje za autora čuvenog nemačko-austrijskog sistema ustavnog sudstva Hansa Kelzena. Iako se ustavni sud ponekad smatra ustanovom „*elitističkog karaktera s diskutabilnim demokratskim legitimitetom (pogotovo imajući u vidu dalekosežnu ulogu, Kelzenovom rečju, negativnog zakonodavca, koja joj je poverena) i neretko antivećinski nastrojena (anti-majoritarian)*“²⁰ jedino uvođenjem posebne sudske vlasti koja ima ustavno ovlašćenje da proveravanjem saglasnosti svih akata javne vlasti sa ustavom utvrđuje konkretno značenje, odnosno smisao ustavnih normi, može da se obezbeđuje

¹⁹ BAČIĆ, A.: O sudskom aktivizmu ili o političkoj ulozi sudova, Politička misao, 2, 2008, str. 106.

²⁰ MARINKOVIĆ, T.: Interpretativne odluke ustavnih sudova, 2004, str. 244, u: Ustavni sud Srbije – u susret novom ustavu, Beograd, 23. decembar 2003.

pravi prioritet ustava nad zakonima i svim drugim propisima.²¹

S obzirom da o pravnoj prirodi ustavnog sudovanja ne postoji jednoglasno prihvaćen stav ni u pravnoj, niti u političkoj doktrini, granice ovlašćenja ustavnog suda su takođe diskutabilne. Po prvom shvatanju, ustavni sud vrši običnu sudsku funkciju, a razlikuje se od ostalih sudova samo po oblasti rada, to jest rešava ustavnopravna pitanja u cilju zaštite prava. Po drugom shvatanju, ustavni sud se smatra „negativnim zakonodavcem“ koji eliminiše protivpravne odredbe iz pravnog poretka. A po trećem shvatanju, radi se o *sui generis* organu u kome se mešaju elementi klasičnih političkih, a i sudskih tela,²² naročito prilikom donošenja interpretativnih odluka kada se ustavni sud „*udaljava od uobičajeno shvaćene sudijske vlasti, dajući sebi za pravo da, po potrebi, dopisuje zakone. Tako ustavni sudija gubi status negativnog zakonodavca i pretvara se u pravog (pozitivnog) zakonodavca.*“²³ Pitanje je koje shvatanje preovladava u aktivnosti Ustavnog suda Hrvatske prilikom razmatranja slučaja u vezi sa manjinskim pravima.

²¹ VUČETIĆ, S.: Uloga ustavnog suda u procesu tranzicije u Srbiji, 2004, str. 13, u: Ustavni sud Srbije – u susret novom ustavu, Beograd, 23. decembar 2003.

²² TOMIĆ, Z.: Ustavno sudstvo – između žreca i stvaraoca, 2004, str. 65, u: Ustavni sud Srbije – u susret novom ustavu, Beograd, 23. decembar 2003.

²³ MARINKOVIĆ, T., 2004, str. 246.

Ustavni sud prvenstveno odlučuje o saglasnosti zakona i drugih propisa (čak i kad su prestali da važe) sa ustavom i zakonima, odnosno odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih organa, organa jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno pravnih lica sa javnim ovlašćenjima kad su tim odlukama povređena ljudska prava i temeljne slobode.²⁴ Prema zvaničnoj statistici u periodu od 1990. do sredine 2019. godine od ukupno 107 230 rešenih predmeta 86 760 (80,9%) je bilo pokrenuto ustavnom tužbom za zaštitu ljudskih prava, a još 4 693 (4,37%) zbog nerazumno dugog trajanja sudske postupka pre nego što su se iscrpili svi pravni lekovi. Inače, dominancija slučaja povodom ustavnih tužbi u radu Ustavnog suda logična je posledica univerzalnog karaktera ovog specijalnog pravnog leka što bukvalno *svako* može podneti Ustavnom sudu.²⁵ U 8 173 (7,62%) slučajeva postupak je bio pokrenut zbog ocene ustavnosti zakona, a u 4 555 (4,24%) predmeta zbog ocene ustavnosti i zakonitosti drugih akata niže pravne snage.²⁶ Najveći broj ustavnih tužbi je primljen 2016. godine (ukupno 6 090), a najviše zahteva/predloga za ocenu ustavnosti

²⁴ Član 125, tačka 1–4 Ustava Republike Hrvatske.

²⁵ Član 62 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 99/99, 29/02, 49/2002 – prečišćen tekst.

²⁶ Rešeni predmeti u periodu od 1990. do 30. 06. 2019, na internetu:

(https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Pregled_rijesenih_predmeta_u_razdoblju_od_1990._do_30._lipnja_2019.pdf (pristupljeno 20.11.2019.))

zakona 2014. godine (ukupno 1 214).²⁷ Ustavni sud takođe rešava sukob nadležnosti između zakonodavnih, izvršnih i sudskih organa, odlučuje o odgovornosti predsednika republike, nadzire ustavnost programa i delovanja političkih stranaka, ustavnost i zakonitost izbora i državnog referenduma, odnosno rešava izborne sporove, i najzad prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti uopšte i o uočenim nepravilnostima obavesti Hrvatski sabor.²⁸

Što se tiče najzahtevnije oblasti rada, to jest postupanja po ustavnim tužbama, Ustavni sud odlučuje u veću od šest sudija, po pravilu u punom sastavu i jednoglasno.²⁹ Ispituje samo one povrede ustavnih prava koje su istaknute u ustavnoj tužbi, to jest kada podnosilac navede ustavnopravno relevantne razloge povrede,³⁰ i ne razmatra slučaj kad se *ne* radi o povredi ustavnog prava,³¹ nego nekog drugog prava materijalnog, procesnog karaktera.³² Prema obrazloženju iz odluke U-

²⁷ Primljeni predmeti u periodu od 1990. do 30. 06. 2019, na internetu na:

(https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Pregled_primljenih_predmeta_u_razdoblju_od_1990._do_30._lipnja_2019.pdf, (pristupljeno 20.11.2019.)

²⁸ Član 125, tačka 5–9 Ustava Republike Hrvatske.

²⁹ Član 68, stav 1–3 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

³⁰ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-III-540/1999 od 17. 05. 2000.

³¹ Član 71, stav 1–2 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

³² Ustavni zakon o Ustavnom sudu definiše ustavno pravo kao ljudsko pravo ili temeljnu slobodu zajemčenu Ustavom, odnosno

III-2432/2008 „svaka povreda zakona, sama po sebi, ne znači nužno i povredu ustavnih prava, te da se u konkretnom slučaju, prema stajalištu Ustavnog suda, ne radi o povredi takvog značaja i intenziteta, koji bi opravdavali ocenu o postojanju povrede ustavnih prava podnositeljice.“³³ „Međutim, kada je u pitanju određenje granica do kojih Ustavni sud ulazi u sadržaj materijalno pravne sfere osporenog pojedinačnog akta, iz dosadašnje njegove prakse je teško razaznati neki konzistentan sastav osnovnih principa.“³⁴

Nadalje, Ustavni sud može da ukine, odnosno da poništi ceo zakon, *drugi propis*³⁵ ili pojedine delove ukoliko utvrdi da nisu u skladu sa Ustavom, odnosno zakonom, ili može poništiti predmet ocene ustavnosti i zakonitosti *in toto* ili *in parte*, imajući u vidu posebnu težinu povrede Ustava, zakona, odnosno interesa pravne

Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Član 62, stav 1 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

³³ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-III-2432/2008 od 07. 10. 2009.

³⁴ LJUBIĆ, D., Granice ustavnog sudovanja iniciranog ustavnom tužbom, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 1, 2013, str. 163.

³⁵ „Pod drugim propisom, u smislu navedene ustavne odredbe, podrazumijeva se općenormativni akt donesen unutar zakonskog ovlaštenja od strane nadležnog tijela državne vlasti radi provedbe zakona, odnosno propis koji tijela JLPRS i druge pravne osobe s javnim ovlastima donose unutar svog djelokruga utvrđenog Ustavom i zakonom, a koji uređuje odnose na općenit način i koji se odnosi, u pravilu, na neodređeni krug adresata.“ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-II-3224/2006.

sigurnosti, kao što je 1) povreda ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom i 2) neosnovano postavljanje pojedinca, grupe u povoljniji ili nepovoljniji položaj.³⁶

Imajući u vidu da „*Ustav kao temeljni pravni akt hrvatske države, nije vrednosno neutralan*,“³⁷ prilikom odlučivanja Ustavni sud „*polazi od strukturalnog jedinstva ustavnog teksta iz kojeg proizlazi objektivni poredak vrednosti koji je Ustavni sud dužan štiti*ti.“³⁸ Umesto formalističkog stila pristup suda pitanju ustavnosti – zakonitosti pojedinih propisa, odnosno rešavanju ustavnih tužbi počiva „*na širokoj i dubokoj ekspoziciji i eksplikaciji moralnih temelja*“³⁹ koji su sadržani u članu 3 Ustava Republike Hrvatske, kao što su „*sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost polova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštovanje prava čoveka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovekove okoline, vladavina prava i politički pluralizam*,“ u članu 17, stav 3⁴⁰ i u tzv.

³⁶ Član 55 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

³⁷ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-VIIR-4640/2014 od 12. 08. 2014, Narodne novine, br. 104/14.

³⁸ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-I-3597/2010 i dr. od 29. 07. 2011, Narodne novine, br. 93/11.

³⁹ CRNIĆ, J., Ustavni sud Republike Hrvatske: iskustva i perspektive, Politička misao, 4, 2001, str. 135.

⁴⁰ „*Niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države ne može se ograničiti primena odredbi ovoga Ustava o pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih dela i kazni, te o slobodi misli, savesti i veroispovesti*.“ Član 17, stav 3 Ustava Republike Hrvatske.

izvorišnim osnovama. Svi ovi principi zajednički predstavljaju „*temeljni etički koncept*“⁴¹ i „*osnov hrvatskog 'ustavnog identiteta', tj. nepromenjivu 'savest'*“⁴² ustava Hrvatske.

U sledećem poglavlju analizom nekoliko slučajeva iz ustavnosudske prakse pogledaćemo da li je Ustavni sud uspeo da dosledno čuva ovaj ustavni identitet u pogledu zaštite prava nacionalnih manjina.

4. Pregled odabranih slučajeva iz ustavnosudske prakse Hrvatske u oblasti manjinskih prava

4.1. Ustavni sud u ulozi medijatora u politički osetljivim temama

Raspadom bivše Jugoslavije i formiranjem novih samostalnih nacionalnih država od nekadašnjih konstitutivnih naroda nastale su „nove nacionalne manjine“⁴³ koje su se često našle u položaju „nep priznatih manjina“, naročito prilikom ostvarivanja svojih

⁴¹ ŠARIN, D., Ustavni sud Republike Hrvatske kao institucionalni zaštitnik ljudskih prava i temeljnih sloboda, u: Muratović, M. (ur.), Ustavnosudska zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda, Ustavni sud Crne Gore, 50 godina, Budva – Savet Evrope, 2016, str. 102.

⁴² HORVAT VUKOVIĆ, A., “U ime ustava” – materijalne granice promjene ustava, Zbornik PFZ, 3–4, 2015, str. 490.

⁴³ KUNTIĆ, D., Minority Rights Croatia, Croatian International Relations Review, January – June 2003, p. 35.

manjinskih prava u praksi.⁴⁴ Odnos države i „novih manjina“ u celom regionu, tako i u Hrvatskoj, bio je dosta duboko opterećen sukobom između lojalnosti novoj „domovini“, s jedne strane, i lojalnosti sopstvenoj nacionalnoj zajednici, s druge strane.⁴⁵ U takvoj društvenoj atmosferi Ustavni sud mora biti svestan da *„rešavanje političkih sporova i sukoba primenom prava nije moguće sprovesti u potpunosti, bez opasnosti da se 'juridizacija politike' ne izvrne u 'politizaciju ustavnog sudstva.'“*⁴⁶

Slučajevi u oblasti manjinskih prava koji se javljaju u praksi Ustavnog suda Hrvatske su raznovrsni, ali se po predmetu pretežno odnose na kulturnu autonomiju, (službenu) upotrebu jezika i pisma, predstavljanje pripadnika nacionalnih manjina u lokalnim, odnosno regionalnim predstavničkim telima i ravnopravnu zastupljenost u javnom sektoru. Kako je u uvodu istaknuto, poslednji slučaj koji je privukao pažnju političke, stručne a i laičke javnosti, kako u zemlji tako u

⁴⁴ „Nacionalna manjina, u smislu ovoga Ustavnog zakona, je skupina hrvatskih državljana čiji pripadnici su tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njeni članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja.“ Član 5 Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

⁴⁵ Nacionalne manjine u odnosima Srbije sa susedima – Policy Paper 1/2017 (Đurđević, N., ur.), Beograd, Forum za etničke odnose, 2017, str. 52.

⁴⁶ ŠARIN, D., Ustavni sud Republike Hrvatske kao institucionalni zaštitnik ljudskih prava i temeljnih sloboda, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 3, 2015, str. 756.

inostranstvu, u julu 2019. godine bila je odluka Ustavnog suda o ukidanju pojedinih odredaba Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene upotrebe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara (dalje: Statutarna odluka),⁴⁷ odluka koja je pored klasičnih jezičkih prava dotakla i neka senzibilna pitanja u procesu izmirenja između dva naroda.

Da bismo razumeli logiku spomenute odluke, moramo da se vratimo 2014. godini kada je Ustavni sud ukidao član 22 Statutarne odluke o izmenama i dopunama Statuta Grada Vukovara kojim se celo područje Vukovara izuzimalo od upotrebe Zakona o upotrebi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj i od člana 12 Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina,⁴⁸ koji, između ostalog, propisuje da se „*ravnopravna službena upotreba jezika i pisma kojim se služe pripadnici nacionalne manjine ostvaruje na području jedinice lokalne samouprave kada pripadnici pojedine nacionalne manjine čine najmanje trećinu stanovnika takve jedinice.*“ Iako je prema rezultatima popisa iz 2011. godine Grad Vukovar po sili zakona bio u obavezi da uvodi sprski jezik i ćirilčko pismo u ravnopravnu službenu upotrebu (2011. godine procenat srpskog lokalnog stanovništva iznosio je 34,87%), to nije učinjeno, jer se smatralo da je područje Grada Vukovara mesto posebnog pijeteta na žrtvu Domovinskog rata, i sve dok se ne ispune uslovi iz člana 8 Ustavnog zakona o

⁴⁷ Službeni vjesnik Grada Vukovara, br. 7/15.

⁴⁸ Službeni vjesnik Grada Vukovara, br. 7/2013.

pravima nacionalnih manjina⁴⁹ hrvatski jezik zajedno sa latiničkim pismom će ostati jedini jezik u službenoj upotrebi. Prema rečima podnosioca zahteva, Vlade Republike Hrvatske, osporeni član 22 „u direktnoj je suprotnosti s najvišim vrednostima Ustava i ustavnim poretkom Republike Hrvatske i kao takva ne može egzistirati u demokratskoj, uređenoj pravnoj državi.“⁵⁰ Ustavni sud je eksplicitno prihvatio stanovište Vlade, i nije smatrao potrebnim ponovo navesti razloge zašto se član 22 smatra neustavnim, „*ocenjuje ih očitim*.“⁵¹

Grad Vukovar je dobio rok od godinu dana da uredi individualna prava pripadnika nacionalnih manjina u oblasti službene upotrebe jezika i pisma na svojoj teritoriji. Ali, prema rečima Ustavnog suda propisivanje prava u skladu sa zakonom treba da odgovara i životnim činjenicama i faktičkim okolnostima u Vukovaru, što istovremeno „*uvažava potrebe većinskog hrvatskog naroda koje izviru iz još uvek živih posledica velikosrpske agresije početkom 90-ih godina*“, a i „*potrebu pravednog i pravilnog tretmana sprske nacionalne manjine*.“⁵² Ova dodatna konstatacija u svakom smislu dovodi u pitanje načelni stav Ustavnog suda o nužnom uzdržavanju od bavljenja politikom koji

⁴⁹ Note 15.

⁵⁰ Tačka 4 Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-II-6110/2013 od 12. 08. 2014.

⁵¹ Tačka 8 Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-II-6110/2013 od 12. 08. 2014.

⁵² Tačka 9 Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-II-6110/2013 od 12. 08. 2014.

je zauzeo u odluci povodom ocene ustavnosti referendumskog pitanja Građanske inicijative „Stožer za obranu hrvatskog Vukovara“ o promeni praga uvođenja manjinskog jezika u službenu upotrebu sa jedne trećine zastupljenosti date manjinske zajednice u lokalnom stanovništvu na najmanje polovinu zastupljenosti: Ustavni sud *„nije učesnik političkih rasprava niti je arbitar u rešavanju političkih sporova koji nastaju u hrvatskom društvu. Za rešavanje nastalih problema ne postoji drugo sredstvo osim svestranog političkog dijaloga vođenog u dobroj veri, ma kako neugodan taj dijalog ponekad mogao biti.“*⁵³

Gradsko veće Grada Vukovara je izmenilo i dopunio svoj Statut, odnosno Statutarnu odluku prema nalogu suda,⁵⁴ protiv kojih akata je Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora podneo zahtev za ocenu ustavnosti i zakonitosti 2016. godine. Postupak je okončan, kako je već rečeno, u julu 2019. godine delimičnim usvajanjem navoda iz zahteva podnosioca. Zbog direktne suprotnosti sa Zakonom o upotrebi jezika i pisma nacionalnih manjina Ustavni sud je ukinuo član 5, stav 1–2 Statutarne odluke u delovima koji su propisali dodatna ograničenja za ostvarivanje

⁵³ Tačka 33 Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-VIIR-4640/2014 od 12. 08. 2014.

⁵⁴ Statutarna odluka o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara, Službeni vjesnik Grada Vukovara, br. 7/15; Statutarna odluka o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara, Službeni vjesnik Grada Vukovara, br. 7/15.

prava članova Gradskog veća iz reda srpske nacionalne manjine za dobijanje materijala sednice na svom jeziku i pismu (podnošenje posebnog zahteva, uslovljavanje ostvarivanja prava budžetskim sredstvima raspoređenim na mesečnom nivou za te namene), odnosno član 6, stav 1 zbog povezivanja prava građana na prepise dokumenata izrađenih u radu lokalnih organa na srpskom jeziku i ćirilici postojanjem pravnog interesa, dok je član 6, stav 2 ukinuo manje „pravničkim“ obrazloženjem, bez pozivanja na konkretan pravni osnov, smatrajući da *„ne postoji nijedan prihvatljiv razlog“* zbog čega bi ispisivanje teksta pečata i žigova istom veličinom slova na svim jezicima u službenoj upotrebi trebalo osigurati *samo kada se za to steknu uslovi*.

S druge strane, Ustavni sud je postupao više kao političar u drugom delu odluke, održavanjem člana 7 Statutarne odluke na snazi, s obzirom na specifičnu sveukupnu političku situaciju u Vukovaru. Prema članu 7 kolektivna prava srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara osiguravaju se kada se steknu uslovi iz člana 61, stav 3 Statuta Grada Vukovara, to jest kada dostignuti stepen razumevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga među pripadnicama hrvatskog naroda i srpske nacionalne manjine u Vukovaru opravdava *„proširivanje opsega osiguranih individualnih prava pripadnika srpske nacionalne manjine koji žive u Gradu Vukovaru novim pravima iz kataloga prava predviđenih zakonom o upotrebi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.“* Prema Ustavnom sudu *„ne postoji razlog zbog kojeg bi ovu odredbu trebalo ukinuti“*, ali

istovremeno ova odredba „*ne sme biti zloupotrebljena na način da predstavlja puko obećanje prava pripadnika nacionalnih manjina koje se neće i provesti.*“⁵⁵

4.2. Ustavni sud kao zaštitnik manjinskih prava

Ustavni sud Hrvatske se našao u nezgodnoj situaciji kada je u jednoj jako specifičnoj političkoj realnosti morao da štiti manjinska prava; težio je da nađe balans između zahteva obe strane, a istovremeno da ne odstupa od svojih ranije zauzetih stavova. Pitanje je da li je uspeo u tome. Umesto navođenja konkretne ustavne odredbe koja se krši ukinutim članom 7 Statutarne odluke, odnosno članom 5, stav 3–4 Izmene Statuta Grada Vukovara na koji se ukinuti član 7 poziva,⁵⁶ Ustavni sud je dao jako jednostavan odgovor: „*ni sadržaj ni vremenski okvir osporenih stavova*“ nisu u nesaglasnosti sa Ustavom.⁵⁷

U postupku odlučivanja o ustavnosti gore spomenutog referendumskeg pitanja u vezi sa pooštavanjem kriterijuma za uvođenje manjinskog jezika u službenu

⁵⁵ Ovim obrazloženjem u odnosu na Izmene Statuta, Ustavni sud je odbio zahtev kojim je podnosilac osporavao saglasnost člana 5, stav 3 i 4, član 6 i član 7, stav 2 Izmene Statuta sa Ustavom i zakonom. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-II-1818/2016 od 02. 07. 2019.

⁵⁶ Članom 5 Statutarne odluke o izmenama i dopunama Statuta Grada Vukovara menjao se član 61 Statuta Grada Vukovara.

⁵⁷ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-II-1818/2016 od 02. 07. 2019.

upotrebu, Ustavni sud takođe nije našao jasan pravni osnov u Ustavu zbog čega bi morao da odbije mogućnost raspisivanja referenduma, jer po pravilu Ustav ne određuje nikakve pretpostavke za službenu upotrebu manjinskih jezika u jedinicama lokalne samouprave nego prepušta isto zakonodavcu. S druge strane, sud je naglasio da se iz nepostojanja eksplicitnog ustavnog ograničenja ne može izvesti „zaključak o apriornoj i bezuslovnoj dopuštenosti povećanja praga za službenu upotrebu jezika i pisma nacionalnih manjina. Ustav u tom pitanju postavlja zahteve koji proizlaze iz demokratskog društva utemeljenog na vladavini prava.“⁵⁸ Zato nije dovoljno ispitati samo postojeće, pisane odredbe, nego treba pogledati i implicitna obeležja jednog demokratskog društva koja se ogledaju u pluralizmu, toleranciji, slobodoumlju, izražavanju etničke pripadnosti i isticanju manjinske svesti.⁵⁹ Prema sudu „individualno pravo pripadnika nacionalnih manjina na slobodu služenja svojim jezikom i pismom... od hrvatskog naroda kao većinskog zahteva toleranciju i razumevanje, traži stalno podsećanje na vrednosti Ustava i na granice dopuštenog ponašanja prema manjinama, koje postavlja Ustav“⁶⁰ iz čega sledi da čak iako ne postoji izričita zabrana povećanja praga za službenu upotrebu manjinskog jezika, to mora biti

⁵⁸ Tačka 10 Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-VIIR-4640/2014 od 12. 08. 2014.

⁵⁹ Tačka 10.2 Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-VIIR-4640/2014 od 12. 08. 2014.

⁶⁰ Tačka 13 Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-VIIR-4640/2014 od 12. 08. 2014.

razumno opravdano, to jest 1) da ima jasno izražen legitiman cilj u opštem interesu, 2) mora da bude nužno (srazmerno legitimnom cilju) u uslovima jednog demokratskog društva i 3) mora da postoji urgentna društvena potreba za promenama u datoj oblasti.⁶¹ Očigledno je da Ustavni sud nije primenio ovaj „ustavni test“ prilikom odlučivanja o ustavnosti člana 7 Statutarne odluke, odnosno Izmene Statuta Grada Vukovara.

4.3. Pozitivna diskriminacija u interpretaciji Ustavnog suda

U rezoluciji usvojenoj na kraju prvog monitoringa o sprovođenju Okvirne konvencije o zaštiti prava nacionalnih manjina u Hrvatskoj⁶² 2002. godine Komitet ministara Saveta Evrope je istakao da posledice oružanih sukoba na teritoriji Hrvatske između 1991. i 1995. posebno otežavaju implementaciju konvencije, naročito sa aspekta pripadnika srpske zajednice, zato su dodatni naponi potrebni kako u legislativnoj aktivnosti tako na terenu, naročito u praksi lokalnih organa, radi suzbijanja učestalih diskriminatorских postupaka.⁶³ Očigledno je da je ova tema i dalje aktuelna. U poslednjoj rezoluciji od 2017. godine, Komitet ministara je pozivao Hrvatsku na

⁶¹ Tačka 14 Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-VIIR-4640/2014 od 12. 08. 2014.

⁶² Hrvatska je ratifikovala konvenciju 11. oktobra 1997. godine, i stupila je na snagu 1. februara 1998. godine.

⁶³ Council of Europe Committee of Ministers Resolution ResCMN(2002)1 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Croatia.

preduzimanje neposredne akcije bez odlaganja radi revitalizacije države u područjima nastanjenima „povratnicima“ i Romima putem ulaganja u infrastrukturu i zapošljavanje, i obratio joj pažnju na nejednakosti sa kojima se Srbi i Romi susreću, naročito u pravosudnom sistemu. Zato je predložio davanje prednosti pripadnicima nacionalnih manjina prilikom zapošljavanja u javnim službama, organima uprave, odnosno sudu.⁶⁴ O nerešenosti ovog pitanja svedoči i većina ustavnih tužbi pred Ustavnim sudom Hrvatske u oblasti ravnopravne zastupljenosti u javnom sektoru.

Pripadnicima nacionalnih manjina obezbeđuje se zastupljenost u pravosudnim organima i telima državne uprave, pri tom se vodi računa o njihovom udelu u ukupnom stanovništvu prema sedištu datog organa, odnosno u lokalnoj upravi u skladu sa stečenim pravima; to jest prilikom zapošljavanja u slučaju postojanja istih uslova predstavnicima nacionalnih manjina daje se prednost.⁶⁵ U ustavnosudskim postupcima postavilo se pitanje da li je propisivanje osporene pozitivne mere u korist pripadnika nacionalnih manjina u saglasnosti sa ustavnim načelom zabrane diskriminacije. Prema Ustavnom sudu odgovor je potvrđan: „*navedena prednost predstavlja posebnu pozitivnu meru, koja podrazumeva namerno davanje prednosti određenoj*

⁶⁴ Council of Europe Committee of Ministers Resolution CM/ResCMN(2017)3 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Croatia.

⁶⁵ Član 22, stav 2–4 Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

skupini ili skupinama (etnička, polna, socijalna, politička, dobna i dr.), s ciljem otklanjanja stvarne nejednakosti.“⁶⁶ Sličan stav je zauzeo i u postupku ocene ustavnosti člana 74, stav 7–8 Zakona o sudovima koji je pokrenut takođe zbog uzimanja u obzir ravnopravne zastupljenosti manjina prilikom imenovanja sudija. Podnosilac je istakao da se bez obzira na dobru nameru zakonodavca na ovu odredbu može pozivati svaka nacionalna manjina „*dok god u Hrvatskoj Hrvati ne postanu manjina, pa će zakonodavac tada možda zaključiti da i Hrvati imaju jednaka prava kao i svi drugi građani, pa jednaka prava ne treba posebnim odredbama zakona posebno zaštićivati.*“⁶⁷ Ustavni sud je pravilno zaključio da osporena prednost nije bezuslovna i automatska, nego se primenjuje jedino uz ispunjenje uslova propisanih za imenovanje/izbor kandidata na neku javnu funkciju, i mora da bude opravdana, dopuštena i srazmerna da se ne bi smatrala diskriminacijom.⁶⁸ Da li se Ustavni sud dosledno držao ovog stava i prilikom rešavanja individualnih slučajeva?

U postupcima povodom ustavnih tužbi analiziranih u okviru ovog rada i podnetih zbog odbijanja prijave pripadnika nacionalne manjine za posao u javnom sektoru, Ustavni sud ni u jednom slučaju nije preinačio

⁶⁶ Tačka 9 Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-I-402/2003 od 30. 04. 2008, Narodne novine, br. 70/08.

⁶⁷ Tačka 2 Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-I-2767/2007 od 31. 03. 2009, Narodne novine, br. 51/09.

⁶⁸ Tačka 4 Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-I-2767/2007 od 31. 03. 2009.

odluku tela nadležnog za sprovođenje izbornog procesa.⁶⁹ Umesto razmatranja okolnosti „pozitivne diskriminacije“ u konkretnim predmetima, sud je uzeo za polaznu tačku da li je podnosiocu povređeno pravo na učešće u obavljanju javnih poslova i na prijem u javnu službu *pod jednakim uslovima*, u skladu sa članom 44 Ustava. Prema Upravnom sudu Hrvatske, čija je presuda takođe bila predmet ustavne tužbe, ravnopravna zastupljenost „*nije favorizovanje, odnosno ne predstavlja privilegiju*“, nego se radi o davanju prednosti pripadniku manjine jedino u onom slučaju kada svi kandidati – nezavisno od nacionalne pripadnosti – ispunjavaju opšte uslove propisane posebnim zakonom u datoj oblasti. Ali, ukoliko ima i posebnih uslova, kandidati „*se takmiče*“ i u pogledu tih specifičnih kriterijuma.⁷⁰ Ako prihvatimo ovu logiku, pripadnik nacionalne manjine bi morao biti najbolji, morao imati najbolje uslove da bi bio imenovan; a s druge strane, onda više nema potrebe da se poziva na odredbe o proporcionalnoj zastupljenosti, jer tada te odredbe postaju suvišne.⁷¹ Kako je podnositelj druge ustavne tužbe istakao, odluka o imenovanju treba da se zasniva

⁶⁹ Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-III-4079/2010 od 17. 11. 2010, pod br. U-III-5760/2008 od 17. 11. 2010, pod br. U-III-2989/2010 od 31. 05. 2012, pod br. U-III-1286/2012 od 11. 12. 2014, pod br. U-III-1897/2013 od 05. 03. 2015.

⁷⁰ Tačka 3 Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-III-2989/2010 od 31. 05. 2012.

⁷¹ Tačka 4 Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-III-2989/2010 od 31. 05. 2012.

na podzastupljenosti određene manjinske grupe u nekom organu, a ne na rezultatima provere znanja.⁷²

Ravnopravna zastupljenost, odnosno zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru proporcionalno njihovom broju na datoj teritoriji ima za cilj, između ostalog, da „*obezbeđuje ljudske resurse*“ za ostvarivanje nekih drugih manjinskih prava, kao što su vođenje postupaka ili komunikacija sa klijentima na manjinskim jezicima. U postupku ocene ustavnosti člana 8 Zakona o prosvetnoj inspekciji postavilo se pitanje da li propisivanje zahteva za vladanjem manjinskim jezikom od strane prosvetnog inspektora koji obavlja nadzor u manjinskoj obrazovno-vaspitnoj ustanovi može da se smatra „zamenom“ odgovarajuće nacionalne pripadnosti, to jest da li je „dovoljno“ znati manjinski jezik umesto biti pripadnik date manjinske zajednice. Prema normativnom rešenju – sadržanim u ranije važećoj verziji zakona – nadležno ministarstvo je moralo da osigura potreban broj prosvetnih inspektora određene nacionalnosti, i samo u izuzetnim slučajevima je moglo proveriti nadzor inspektora koji nije bio pripadnik nacionalne manjine, ali je u potpunosti vladao jezikom manjine na kojem se vaspitanje-obrazovanje obavljalo. Prema Ustavnom sudu izmena zakona u gore navedenom pravcu ne dira u suštinu manjinskog prava, i proporcionalno zapošljavanje prosvetnih inspektora ne predstavlja stečeno pravo nacionalnih manjina: „*potreba za svrsishodnim i kompetentnim obavljanjem*

⁷² Tačka 4 Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-III-1897/2013 od 05. 03. 2015.

*inspekcijskog nadzora ... ne opravdava zahtev prema kojem bi trebalo izričito propisati i da prosvetni inspektori koji obavljaju inspekcijske nadzore u 'manjinskim' odgojno-obrazovnim ustanovama moraju isključivo ili primarno biti pripadnici 'odgovarajuće' nacionalne manjine.*⁷³ U skladu sa obrazloženjem, s jedne strane, predmet nadzora u tim ustanovama ne mora da bude specifičan po svojoj prirodi sa manjinskog gledišta, s druge strane, „svrsishodnost i kompetencija u delovanju prosvetnog inspektora (kao i bilo kojeg drugog državnog službenika) nije ni u kakvoj vezi s njegovom nacionalnom pripadnošću.”⁷⁴

⁷³ Tačka 8.4 Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-I-3138/2011 od 18. 02. 2014.

⁷⁴ Tačka 8.4 Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pod br. U-I-3138/2011 od 18. 02. 2014.

5. Zaključak

Na osnovu analize izabranih slučajeva teško bi bilo izvesti nesporan zaključak o nedvosmislenom karakteru ustavnosudske prakse Hrvatske, odnosno doslednom pristupu Ustavnog suda o pojedinim pitanjima u oblasti manjinskih prava. Imajući u vidu da su predmeti u vezi sa pravima nacionalnih manjina najčešće politički motivisani, Ustavni sud ima jako težak zadatak da se izbalansira između različitih zahteva pravne struke i aktuelne stranačke politike, zato zavisno od konkretnog predmeta pokušava da štiti ustavnost dajući prednost ponekad slovu, ponekad duhu ustava.

U odluci u vezi sa referendumskim pitanjem o povećanju praga za uvođenje manjinskog jezika u službenu upotrebu, odluka koja se inače smatra kamenom temeljcem za presuđivanje u predmetima ustavnog identiteta, uključujući prava manjina u tom identitetu, Ustavni sud je postupio jako zaštitnički prema nacionalnim manjinama, ekstenzivno tumačeći ustavne odredbe u njihovu korist. Istakao je da ako se nešto ne reguliše eksplicitno u ustavu, to ne znači da nije sastavni deo *duha* ustava. Dvadeset godina kasnije u odluci u vezi sa izmenom statuta Vukovara pristup suda – sa manjinskog gledišta – postao je umereniji. Umesto traženja opravdanja za proširivanje opsega prava jedne manjinske grupe (u konkretnom slučaju srpske) u duhu ustava, sud je uzeo na sebe ulogu medijatora, i ponudio je više političko nego pravo rešenje: ne možeš imati i jare i pare. Nasuprot liberalnom, malo idealističkom pristupu Ustavnog suda manjinskim pravima početkom

novog milenijuma, danas smo svedoci jedne
pragmatičnije strategije.